

LAUSUNTO

13.2.2024

Viite: Lakivaliokunnan kokous tiistai 20.2.2024 klo 10.00 (HE 105/2023 vp)

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi (unionipetosdirektiivin täydentävä täytäntöönpano)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

1. Komission näkemykset

Komissio on katsonut, että Suomi on laiminlyönyt direktiivin 5 artiklan 2 kohdan (yritys) mukaiset velvoitteensa koska Suomessa ei ole säädetty rangaistavaksi kaikkia tekoja, joita voidaan pitää direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun virkamiehen tekemän varojen väärinkäytön yrityksenä. Direktiivin 4 artiklan 3 kohta on Suomessa katsottu täytäntöön pannuksi rikoslain 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttämistä koskevalla kriminalisoinnilla ja osittain myös kavallusta koskevalla kriminalisoinnilla. Komission mukaan rikoslain 40 luvun 7 §:n säännös ei kuitenkaan ole riittävän kattava, koska tapauksissa, joissa toimintaa ei ole saatettu päätökseen, rikosta ei riittävän selvästi voida lukea virkamiehen syyksi. Kysymys on siis siitä, ilmeneekö yrityksen rangaistavuus rikoksen tunnusmerkistöstä.

Koska virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistöön ei sisälly edellytystä aiheutuneesta vahingosta, on direktiivin kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä pidetty kansallisesti rangaistavana myös toimintaa, jossa vasta yritetään toimia tavalla, joka vahingoittaa unionin taloudellisia etuja. Tällä perusteella on päädytty siihen, että direktiivin perusteella ei näyttäisi olevan tarvetta virka-aseman väärinkäyttämisen yrityksen säätämiseksi rangaistavaksi. ([HE 231/2018 vp](#), s. 38). Komissio ei siis kuitenkaan ole ollut asiasta samaa mieltä.

Komissio on tuonut perustellussa lausunnossaan esiin myös sen, että rikoslain säännöksissä ei säädetä nimenomaisesti oikeushenkilön rangaistusvastuusta lahjuksen ottamiseen ja varojen väärinkäyttöön liittyen. Komission mukaan tämä on vastoin direktiivin 6 artiklaa, joka edellyttää, että oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen direktiivin 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuista rikoksista, joihin lahjuksen ottaminen ja EU:n varojen väärinkäyttö kuuluvat. Komissio valottaa näkemystään esimerkillä, jossa selostetaan, että jos esimerkiksi virkamies tekee siirtoja oman perheyriksensä pankkitilille, vastuun tulisi direktiivin mukaan koskea myös oikeushenkilöä, jonka hyväksi siirto on tehty. Komission käsityksen mukaan tästä pitää Suomessakin säätää direktiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti.

2. Euroopan unionin varojen väärinkäyttö

Rikoslain 40 luvun säännöksiä muutettaisiin hallituksen esityksen mukaan niin, että EU:n varojen väärinkäytön yritys olisi rangaistavaa nykyistä selkeämmin. Tämä toteutettaisiin säätämällä rikoslakiin EU:n varojen väärinkäyttöä koskeva uusi rangaistussäännös, jossa nimenomaisesti todettaisiin myös rikoksen yrityksen rangaistavuus. Rikoksen tunnusmerkistö vastaisi rangaistavuuden alan osalta nykyistä EU:n varojen väärinkäyttöä kansanedustajana koskevaa säännöstä, yrityksen nimenomaisella rangaistavuudella täydennettynä.

Erillisen rangaistussäännöksen säätäminen olisi epäilemättä komissionkin näkökulmasta ratkaisu, joka selkeästi kattaisi direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut teot sekä 5 artiklan 2 kohdan edellyttämällä tavalla niiden yrityksen.

Hallituksen esityksen (s. 11) mukaan EU:n varojen väärinkäytön tunnusmerkistön täyttäviin tekoihin ei enää sovellettaisi virka-aseman väärinkäyttämistä koskevaa säännöstä, vaikka sen soveltaminen direktiivissä tarkoitettuihin tekoihin on nykyisen sääntelyn peruslähtökohta. Koska uusi säännös olisi erityissäännös, sovellettaisiin sitä hallituksen esityksen mukaan myös kavallusta koskevan kriminalisoinnin asemasta.

Olen hallituksen esityksen luonnoksesta oikeusministeriölle 24.11.2023 antamassani lausunnossa ([EOAK/7081/2023](#)) pitänyt edellä todettua kannanottoa (erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen) liian kategorisena ratkaisuna lainkonkurrenssitilanteen ratkaisemiseen. Hallituksen esityksessä on tältä osin todettu (s. 15):

-” Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa pidettiin esityksen perusteluissa olevaa lainkonkurrenssia koskevaa kannanottoa liian kategorisena. Jatkovalmistelussa tätä kannanottoa esityksen perusteluissa ei ole katsottu aiheelliseksi muuttaa perusteiltaan, mutta sitä on selvennetty.”

Ilmeisesti selvennyksellä tarkoitetaan seuraavaa hallituksen esityksen (s. 16) lausumaa (alleviivaus tässä):

- ”Jatkossa tällaisiin tekoihin sellaisenaan ei enää olisi syytä soveltaa säännöstä virka-aseman väärinkäytöstä.”

Direktiivissä tarkoitettu menettely täyttäisi nähdäkseni yleensä sekä esitetyn uuden kriminalisoinnin että virka-aseman väärinkäyttämisen tunnusmerkistön. Kysymys olisi siis lainkonkurrenssitilanteesta. Konkurrenssitilannetta ei lainkäytössä voida ratkaista pelkästään lain esitöihin otettavalla lausumalla. Varsinkaan rikosoikeudellisessa asiayhteydessä ”erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen” ei aina edes toimi oikeusohjeena.

Sillä, luetaanko rikoksentekijän syyksi yksi vai kaksi rikosnimikettä, vaikka teko sinänsä olisi sama, on merkitystä rangaistuksen mittaamisen ja erityisesti rangaistusmaksimin (yksi rangaistus yhdestä teosta vai yhteinen rangaistus useammasta teosta) määräytymisen kannalta törkeimmissä teoissa. Kysymys ei siis ole pelkästään akateeminen eikä siihen sen vuoksi lainvalmistelussa tulisi suhtautua kevyesti.

Uudella rikossäännöksellä suojattaisiin EU:n taloudellisia etuja, kun taas virkarikoksia koskevilla kriminalisoinneilla suojataan yleisesti oikeusvaltion toiminnan häiriöttömyyttä, laillisuusperiaatteen toteutumista ja useita perusoikeuksia kuten yhdenvertaisuutta. Suojattavat oikeushyvät eivät siis olisi identtisiä.

Rikoslain muuttamista koskevissa hallituksen esityksissä, kuten tässäkin, otetaan usein kantaa konkurrenssikysymyksiin silloinkin, kun ehdotettuun lakiin ei ehdoteta toissijaisuussäännöstä tai muutakaan ohjetta konkurrenssitilanteen ratkaisemiseksi. Myös virka-aseman väärinkäyttämiseen liittyviä konkurrenssitilanteita koskevia kannanottoja löytyy voimassa olevan rikoslain esitöistä. Tällaisten kannanottojen kestävyys käytännön tilanteissa ei kuitenkaan ole taattua vaan tuomioistuin voi päätyä toisenlaiseenkin ratkaisuun.

Esimerkiksi rikoslain 15 luvun 7 §:ssä tarkoitetun todistusaineiston vääristelyn osalta hallituksen esityksessä ([HE 6/1997 vp](#), s. 36) on suppein perustelu todettu, että virkamies syyllistyessään mainittuun rikokseen voi samalla syyllistyä virka-aseman väärinkäyttämiseen. Nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksessä on kuitenkin päädytty vastakkaiseen konkurrenssia koskevaan kannanottoon, vaikka tilanne vaikuttaa hyvin samankaltaiselta. Nähdäkseni todistusaineiston vääristely on melko selvästi erityissäännös virka-aseman väärinkäyttämiseen nähden, mutta silti mainituksessa hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että henkilö tuomitaan sen ohella virka-aseman väärinkäyttämisestä.

Hallituksen esityksessä mainittu konkurrenssitilanteen ratkaisumalli (erityislaki syrjäyttää yleislain) on vain yksi konkurrenssitilanteen ratkaisuun vaikuttavista oikeusohjeista. Korkein oikeus on ratkaisukäytännössään (esim. [KKO 2010:52](#), [KKO 2014:7](#) ja [KKO 2017:57](#)) antanut suurimman

merkityksen sovellettavien kriminalisointien taustalla oleville suojelukohteille eli kriminalisoinneilla suojatuille oikeushyville.

Ratkaisuissa KKO 2017:57 ja [KKO 2019:31](#) on arvioitu rikosten yhtymistä tilanteessa, jossa arvioinnin kohteena olevan rangaistussäännöksen suojelukohde kattaa osittain myös toisen kriminalisoinnin suojelukohteen. Oikeuskäytännön valossa vaikuttaa nähdäkseni hyvin vaikealta sisällyttää lain esitöihin kategorinen kannanotto siitä, miten konkurrenssitilanteet käytännössä tulisi ratkaista, jos ehdotettu laki vaikenee asiasta.

Todettakoon myös, että kysymys siitä, milloin rangaistussäännöksillä on toisiinsa nähden sellainen suhde, että toista voidaan pitää yleissäännöksenä ja toista erityissäännöksenä, on rikosoikeudellisessa asiayhteydessä usein epäselvä. Esimerkiksi ratkaisussa [KKO 2006:76](#) (kohta 13), korkein oikeus totesi, ettei sovellettavilla rangaistussäännöksillä ollut toisiinsa nähden sellaista suhdetta, että toista voitaisiin pitää yleissäännöksenä ja toista erityissäännöksenä. Kysymys oli rattijuopumuksen (kattaa myös huumausaineet) ja huumausaineen käyttörikoksen suhteesta.

3. Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan määritelmän mukaan oikeushenkilöllä tarkoitetaan ”mitä tahansa yhteisöä, jolla on sovellettavan lain mukaan oikeushenkilön asema, lukuun ottamatta valtioita tai julkisia elimiä niiden käyttäessä julkista valtaa sekä julkisoikeudellisia kansainvälisiä järjestöjä.”

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitettuihin EU:n varojen väärinkäyttöä koskeviin rikoksiin, joiksi Suomessa katsottaisiin lahjuksen ottaminen, lahjuksen ottaminen kansanedustajana ja nyt kysymyksessä oleva Euroopan unionin varojen väärinkäyttö.

Oikeushenkilön rangaistusvastuusta on direktiivissä tarkoitettujen tekojen osalta jätetty direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä erikseen säätämättä. Tuolloin on katsottu, että direktiivin 4 artiklan 2 tai 3 kohdissa tarkoitettussa toiminnassa on direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettun virkamiehen tekemänä kysymys direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettusta julkisen vallan käyttämisestä. Siten direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan määritelmä huomioon ottaen on katsottu, ettei ole tarvetta sisällyttää rikoslain 40 lukuun säännöksiä oikeushenkilön rangaistusvastuusta ([HE 231/2018](#) vp s. 38–43), koska säännökset eivät julkisen vallan käyttöä koskevan poissuljennan johdosta voisi kuitenkaan tulla sovellettaviksi.

Koska direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan määritelmässä ei suljeta pois oikeushenkilön rangaistusvastuuta pelkästään julkisen vallan käytön perusteella, on komission tavoin mahdollista katsoa, että direktiivi velvoittaa

ulottamaan oikeushenkilön rangaistusvastuun myös sellaiseen julkisen vallan käytössä tehtyyn direktiivissä tarkoitettuun rikokseen, joka tehdään muun kuin ”valtion tai julkisen elimen” hyväksi. Esimerkkeinä (s. 9) komissio on maininnut yhtiöt, joissa virkamies toimii sivutoimisesti johtavassa asemassa.

Koska rikoslain 9 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla oikeushenkilön rangaistusvastuuta ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen, tähän sääntöön on nyt ehdotettu nimenomaista poikkeusta. Poikkeus koskisi tilanteita, jossa rikos tehdään sellaisen muun oikeushenkilön kuin julkista valtaa käyttävän oikeushenkilön hyväksi. Se koskisi siis esimerkiksi tilanteita, jossa julkisyhteisö julkista valtaa käyttäen jakaa EU-varoja kielletyin perustein yksityiselle yhtiölle, jossa päätöksentekijä toimii sivutoimisesti vastuuasemassa. Rikoslain 40 luvun 15 §:ksi on esitetty seuraavaa säännöstä:

”Sellaiseen Euroopan unionin varojen väärinkäyttöön, törkeään Euroopan unionin varojen väärinkäyttöön, lahjuksen ottamiseen, törkeään lahjuksen ottamiseen, lahjuksen ottamiseen kansanedustajana ja törkeään lahjuksen ottamiseen kansanedustajana, joka vahingoittaa tai todennäköisesti vahingoittaa unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua unionin taloudellista etua, sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Edellä 1 momentissa säädettyä sovelletaan sen estämättä, mitä 9 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään, jos oikeushenkilö, jonka puolesta tai hyväksi rikos on tehty, ei ole valtio tai muu julkisoikeudellinen oikeushenkilö sen käyttäessä julkista valtaa rikoksen tekemisen yhteydessä tai julkinen kansainvälinen järjestö.”

Hallituksen esitys on varsin innovatiivinen, koska se avaa rikoslain 9 luvun soveltamiselle ulottuvuuden, jota ei aikaisemmin ole Suomessa käytetty. Yhteisösakko on tähän asti tyypillisesti tuomittu tilanteissa, jotka eivät ole liittyneet komission esimerkeissä kuvattuun ”kahdella pallilla istumiseen” (s. 9) vaan tilanteeseen, jossa rikoksentekijä on hyödyttänyt samaa oikeushenkilöä, jossa toimimalla teko on tehty. Mielestäni komission esimerkit valaisevat sen havaitsemaa ongelmaa hyvin. Teko voidaan tehdä myös ulkopuolisen oikeushenkilön hyväksi, jolloin yhteisösakon tuomitseminen sille on hyödyn menettämisen ohella perusteltua. Esitetty lainsäädännöllinen ratkaisu vaikuttaa tältä osin onnistuneelta.

Hallituksen esityksessä (s. 17) on lähdetty siitä, että esitetyssä 2 momentissa julkisoikeudellisella oikeushenkilöllä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja oikeushenkilöitä. On kuitenkin syytä huomata, että mainitun lainkohdan luettelossa mainitaan esimerkiksi valtion liikelaitos, joka ei ole erillinen oikeushenkilö vaan osa valtiota.

4. Lopuksi

Luonnosvaiheessa saadun palautteen johdosta lakiehdotuksia on katsottu perustelluksi muuttaa lisäämällä pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin ja poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentin perusterikoksiin ehdotettu Euroopan unionin varojen väärinkäyttö. Pidän tätä ratkaisua perusteltuna.

Minulla ei ole lausuttavaa muihin lakeihin esitetyistä muutoksista.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.